

Der Wohlfahrtsstaat und die Konstitution sozialer Probleme

Hondrich, Karl Otto

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hondrich, K. O. (1979). Der Wohlfahrtsstaat und die Konstitution sozialer Probleme. In J. Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979* (S. 791-808). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-136517>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Karl Otto Hondrich

Der Wohlfahrtsstaat und die Konstitution sozialer Probleme

1. Welche sozialen Probleme erzeugt der Wohlfahrtsstaat?¹⁾
 - Populäre Hypothesen aus der politischen Diskussion

In die deutsche politische Sprache soll der Begriff Wohlfahrtsstaat durch Reichskanzler von Papen eingeführt worden sein: "Die Nachkriegsregierungen haben geglaubt, durch einen sich ständig steigenden Staatssozialismus die materiellen Sorgen dem Arbeitnehmer wie dem Arbeitgeber in weitem Maße abnehmen zu können. Sie haben den Staat zu einer Art Wohlfahrtsstaat zu machen versucht und damit die moralischen Kräfte der Nation geschwächt. Sie haben ihm die Aufgabe zuerteilt, die er seinem Wesen nach niemals erfüllen kann. Gerade hierdurch ist die Arbeitslosigkeit noch gesteigert worden ..."²⁾

Den Ruch unerwünschter Folgen hat "Wohlfahrtsstaat" bis heute bei einem Großteil der gebildeten Deutschen behalten. Während der englische Ausdruck "welfare state" eher die neutralere Bedeutung des "Sozialstaats" hat, wird der Wohlfahrtsstaat in Deutschland als Versorgungsstaat verstanden, "der um der sozialen Sicherheit der unteren wie der Mittelklassen willen die volle Macht der Sozialgestaltung für sich in Anspruch nimmt. Dies geschieht nicht nur in Diktaturen und totalitären Staaten, sondern auch im Verfassungs- und Rechtsstaat westlichen Gepräges. Während der soziale Rechtsstaat (Sozialstaat) auf dem Versuch beruht, Sicherheit und Freiheit gleichgeordnet zu verbinden, ist der Versorgungsstaat in Gefahr, die persönliche Freiheit der sozialen Sicherheit nachzuordnen. Kennzeichnend ist dann die Tendenz zu ständig wachsenden Leistungen kollektiver Daseinsvorsorge für immer breitere Schichten. Die Mittel müssen durch ständig steigende Steuerlasten und Sozialabgaben, weithin auch durch indirekten Zwang zu zusätzlichen 'freiwilligen' Sozialleistungen gewonnen werden."³⁾

Die kritischen Töne in einer solchen Definition sind unüberhörbar. Die Kritiker sehen aus der Politik des Wohlfahrtsstaats soziale Probleme erwachsen, die sich in drei Hypothesen zusammenfassen lassen:

- Der Wohlfahrtsstaat gefährdet individuelle Freiheiten, reglementiert und bürokratisiert immer mehr Lebensbereiche

(Schlagworte: Bürokratisierung, Monetarisierung und Verrechtlichung der Sozialpolitik⁴⁾) und schmälert so die private Wohlfahrt, die er öffentlich fördern will;

- der Wohlfahrtsstaat schwächt die individuelle Leistungsbereitschaft und damit einhergehend die Leistungsfähigkeit des ökonomischen Systems;
- der Wohlfahrtsstaat führt zu steigenden individuellen Ansprüchen an den Staat und wird dadurch überfordert.

Um die Thesen prüfen zu können, ist es nötig, Wohlfahrtsstaaten mit Nicht-Wohlfahrtsstaaten etwa des gleichen Entwicklungsstandes zu vergleichen. Betrachtet man als entscheidendes Kennzeichen von Wohlfahrtsstaaten, daß sie Daseinsvorsorge bzw. ökonomische Sicherheit immer breiteren Schichten nicht der privaten Eigenleistung überlassen, sondern als kollektives Gut übernehmen, dann kann der Anteil der Ausgaben des öffentlichen Sektors (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) am Sozialprodukt zunächst als grober Indikator dafür gelten, in welchem Ausmaß eine Gesellschaft Wohlfahrtsstaat ist. Danach sind die Niederlande mit einem Anteil von 54,3 % vor Schweden mit 51,1 % im höchsten Grade Wohlfahrtsstaaten, die Bundesrepublik und Großbritannien mit rund 46 % liegen in der Mitte, die USA und Japan mit 36,2 und 27 % am Ende der Reihe nicht sozialistischer Industriestaaten (für die Schweiz sind keine Angaben vorhanden; Zahlen von 1975).

Als aussagekräftiger kann noch der Indikator des Anteils der Sozialleistungen (sozialen Transferausgaben) am Bruttosozialprodukt in Prozent angesehen werden: Wieder liegen die Niederlande mit 26,1 % vorn, die Bundesrepublik und Schweden mit 16,6 % etwa in der Mitte der Staaten; der sprichwörtliche Wohlfahrtsstaat England aber kann danach nicht mehr als Wohlfahrtsstaat bezeichnet werden, denn mit 11,1 % liegt er an drittletzter Stelle, danach folgen nur noch die Schweiz (10,2) und Japan (7,1). Das Bild wird noch bekräftigt, wenn man den Anteil der "bereinigten Umverteilungsmasse" am Bruttosozialprodukt betrachtet: in Großbritannien wird weniger umverteilt (21,7) als in der Schweiz (26,4) und fast genauso viel wie in den USA (19,4).⁵⁾

Eine erste Schlußfolgerung ist erlaubt: Unser Bild vom Wohlfahrtsstaat ist weniger von dem tatsächlichen Ausmaß der Umverteilungsprozesse als von der Lautstärke der Kritik, die in Großbritannien schon immer besonders ausgeprägt war, und von gewissen Reizworten bestimmt. Zu diesen Reizworten gehört die Verstaatlichung des Gesundheitswesens, das in Großbritannien eine nahezu unentgeltliche Behandlung durch angestellte Ärzte gewährleistet und zu 88 % über Steuern finanziert wird. Nur in Schweden, wo seit 1963 Krankenversicherung und Altersvorsorge zusammengefaßt sind, gibt es mit 69 % einen ähnlich hohen Anteil des Staates an der Finanzierung der Krankenversicherung. In der Bundesrepublik und den Niederlanden werden dagegen nur 3 bzw 9 % vom Staat zugesossen.⁶⁾ Zu den Reizworten gehören ferner die Volkspension seit 1946 und die umfassenden Fürsorgeleistungen für Arbeitslose in Schweden.

Als typische Wohlfahrtsstaaten können demnach heute am ehesten die Niederlande und Schweden gelten. Ihr Gegenbild sind die USA und Japan (nicht so sehr die Schweiz). Großbritannien und die Bundesrepublik nehmen eine Mittelstellung ein.

2. Wohlfahrtsstaat und Freiheit

Wenn die erste Hypothese richtig ist, dann müssen in den Niederlanden und Schweden die individuellen Freiheiten im politischen, ökonomischen und privaten Bereich geringer, die Bürokratisierung muß weitergetrieben sein als in den USA und Japan.

Ich verfüge im Augenblick nicht über harte Daten, um das zu prüfen. Der Augenschein spricht indessen gegen die Hypothese. Politische Partizipations- und Bürgerrechte sind in den Niederlanden und Schweden gewiß nicht geringer ausgeprägt als in den USA und Japan. Im ökonomischen Bereich wäre zu untersuchen, ob sich die niederländischen und schwedischen Unternehmer durch die gewiß ausgeprägteren sozialpolitischen Regelungen stärker gegängelt fühlen als etwa die amerikanischen Unternehmer, deren Freiheitsspielraum wahrscheinlich stärker durch die Antitrustgesetzgebung und die anti-

diskriminatorischen Einstellungsbedingungen eingeschränkt wird. Was die privaten Freiheiten angeht, so ist Schweden geradezu ein Synonym dafür, und Amsterdam wurde zu einem Pilgerort für junge Leute, die ungezwungen leben und in Ruhe gelassen sein wollen.

Als ein Indikator dafür, ob Wohlfahrts- oder Nicht-Wohlfahrtsstaaten den Freiheits- oder Entfaltungsbestrebungen der Menschen besser entsprechen, kann man vielleicht ihre Antwort auf Fragen nach Glück und Zufriedenheit akzeptieren. Hält man die Verbindung dieses Indikators zur Freiheit der Individuen für zu weit hergeholt, dann mag er immerhin für sich selbst sprechen; Wahrscheinlich läßt sich eine die Wohlfahrtsstaatsgrenzen überschreitende Einigung darüber herstellen, daß Glück und Zufriedenheit der Menschen Ziel und Erfolgskriterium jeder Politik ist. In einer international vergleichenden Studie (mit Ausnahme der sozialistischen Länder) zeigte sich, daß in Nordamerika die meisten Menschen wohnen, die sich als sehr glücklich bezeichnen (40 %) während nur 8 % sagen, daß sie nicht so glücklich sind. In Europa wohnt der größte Anteil der sehr Glücklichen in den Wohlfahrtsstaaten Großbritannien (38 %), Benelux (34 %) und Skandinavien (28 %) - in Skandinavien gibt es mit 5 % die wenigsten "nicht so Glücklichen" überhaupt. Im Vergleich: In der Schweiz halten sich 26 % für sehr glücklich, in Deutschland nur 12 %. Am wenigsten glücklich aber sind die Leute in Japan: nur 9 % sehr glücklichen stehen 23 % nicht so glückliche gegenüber. (Die Addition auf 100 % ergibt sich stets durch die mittlere Kategorie der ziemlich Glücklichen und durch diejenigen, die keine Angaben machen). Nur die Befragten in Indien (6 % sehr glückliche, 62 % nicht so glückliche) fühlen sich noch mißlicher.

Hängen Empfindungen von Glück und Unglück mit den Aktivitäten des Wohlfahrtsstaates zusammen? Nicht nur, aber auch: "Immer" Einkommenssorgen haben in Deutschland 3 %, in den Beneluxländern 4 %, in Skandinavien und der Schweiz 7 %, in Großbritannien 10 %, in Nordamerika 12 % und in Japan 21 %. Die deutsche Unzufriedenheit muß also zum großen Teil woandersher als aus dem ökonomischen Bereich kommen, während die japanische trotz stürmischen materiellen Wohlstandszuwachses auf die fehlende wohlfahrtstaatliche

Sicherung und auf die Begleitumstände rapiden Wachstums, die als Verkehrs- und Umweltprobleme in Japan besonders drückend sind, zurückgeführt werden kann. Führt dann aber in Japan wenigstens die wohlfahrtsstaatliche Enthaltsamkeit zu größerer Freiheit bzw. Zufriedenheit im privaten Raum? Das Gegenteil ist richtig: In Japan sind nur 38 % sehr zufrieden mit dem Familienleben, während die Prozentzahlen in den europäischen Wohlfahrtsstaaten Skandinavien und Großbritannien mit 73 und 69, aber auch in Nordamerika und der Schweiz ebenfalls mit 73 und 69 fast doppelt so hoch liegen. Erstaunlich ist hier die vergleichsweise geringe Zufriedenheit der Bewohner der Benelux-länder mit nur 51 %.⁷⁾

Wie immer man die Zahlen im einzelnen interpretieren mag, eins machen sie deutlich: Es ist nicht der Wohlfahrtsstaat, der durch Umverteilung und Reglementierung das private Glück und die privaten Freiheiten beeinträchtigt - deren Bedrohung muß vielmehr in einem durch staatliche Maßnahmen ungezügelter Wirtschaftswachstum, in nicht-staatlichen, kulturspezifischen Norm- und Wertvorstellungen und unter anderem vielleicht auch in der Größe sozialer Systeme gesucht werden: In einer vergleichenden Untersuchung europäischer Länder fand Ronald Inglehart heraus, daß die subjektive Zufriedenheit (als Gesamtzufriedenheit) in kleinen europäischen Staaten höher ist als in großen, in Wohlfahrtsstaaten höher als in andern; die zufriedensten Länder sind Dänemark, die Niederlande, Belgien und Luxemburg, gefolgt von Irland, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und - mit großem Abstand - Italien. (Die Zugehörigkeit zu Nationalstaaten erklärt sehr viel mehr der subjektiven Zufriedenheitsunterschiede als andere Merkmale, z.B. Alter, Geschlecht und Klassen- bzw. Schichtzugehörigkeit).⁸⁾

3. Wohlfahrtsstaat und Leistung

Die Behauptung, Umverteilung und Sicherheitsleistungen des Wohlfahrtsstaats zerstört die Leistungsfähigkeit eines sozialen Systems und die Leistungsbereitschaft seiner Mitglieder, kann auf der gesellschaftlichen und der individuellen Ebene geprüft

werden. (Dazwischen auch auf der Ebene der Organisationen - ein Analyseschritt, den ich mir hier erspare). Nimmt man auf der gesellschaftlichen Ebene als Indikator für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit das Brutto-Inlandsprodukt zu konstanten Preisen von 1970 und berechnet seine Steigerungsraten zwischen 1970 und 1976, dann zeigt sich, daß die Wohlfahrtsstaaten Niederlande und Schweden sich auf 124 bzw. 114, die Nicht-Wohlfahrtsstaaten USA, Schweiz und Japan auf 119, 102 und 138 gesteigert haben. Für die Bundesrepublik und Großbritannien liegen die Steigerungsraten bei 116 und 118. Zwar steigt in den Wohlfahrtsstaaten der Preisindex etwas stärker (Niederlande 165,2; Schweden 161,7) als in den Nicht-Wohlfahrtsstaaten USA (146,6) und Schweiz (147,3), aber im Nicht-Wohlfahrtsstaat Japan ist die Steigerung mit 188,4 erheblich höher. In der Bundesrepublik steigen die Preise von 100 auf 140,8, in Großbritannien auf 215. Man kann daraus allenfalls schließen, daß "Wohlfahrtsstaatlichkeit" eine Tendenz zu einer stärkeren Verteuerung der Lebenshaltung hat, die aber nicht auf Kosten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geht.⁹⁾

Sucht man globale Indikatoren, die ein Ausscheren aus dem Leistungsprozeß und damit ein Zurückgehen sowohl der Leistungsfähigkeit als auch der Leistungsbereitschaft anzeigen, dann stößt man auf Kriminalität, Suizid und Suizidversuch, Sucht und Krankheiten, besonders psychosomatische Krankheiten. Hierzu ist die Datenlage äußerst prekär. Ich beschränke mich auf die Zahlen für Selbstmorde und Selbstbeschädigungen pro 100 000 der Bevölkerung in den Jahren 1974 bzw. 1975 oder 1976. Die Wohlfahrtsstaaten Niederlande und Schweden weisen Raten von 9,2 und 20 auf; Japan, aus dem publizistisch besonders hohe Selbstmordraten von Jugendlichen berichtet werden, die den Leistungsanforderungen nicht gerecht werden, hat eine Rate von 18,1, die USA von 12,7. In Großbritannien beträgt die Rate 7,9, in Deutschland ist sie mit 21,6 am höchsten. Ein Kuriosum bildet die Schweiz, die nur 1,5 ausweist. Mit welchen Vorbehalten man auch immer diese Daten angehen mag: einen Zusammenhang zwischen dem sozialen Problem des Selbstmordes und dem Wohlfahrtsstaat lassen sie nicht erkennen. Ich vermute, daß das Ergebnis für andere "typische" soziale Probleme ähnlich ausfallen würde, wenn man die exakten

Zahlen sammeln könnte.¹⁰⁾

Beeinträchtigen die Sicherheitsleistungen des Wohlfahrtsstaats die Leistungsbereitschaft von Individuen? Wer diese Frage bejaht, unterstellt, daß Leistungsbereitschaft auf individueller Ebene aus Unsicherheit herrührt oder zumindest aus Unsicherheit oder Risikosituationen gespeist wird oder: daß Sicherheit Leistungsmüdigkeit hervorruft. Zur Stützung dieser Hypothese gibt es meines Wissens keine empirischen Belege. Die Ergebnisse von Umfragen der Arbeitsgruppe Soziale Infrastruktur in Frankfurt, in denen unter anderem auch die Wichtigkeit von Sicherheitsbedürfnissen im Vergleich zu andern Bedürfnissen und der Grad der Befriedigung dieser Bedürfnisse gegenübergestellt wurden, zeigen vielmehr im Gegenteil: Diejenigen, die sich finanziell am besten gesichert fühlen und auch am ehesten meinen, in einem nach innen und außen gut gesicherten Staat zu leben, deren Sicherheitsbedürfnisse also am stärksten befriedigt sind, stufen diese Sicherheitsbedürfnisse trotzdem erstaunlicherweise wichtiger ein als diejenigen, die sich und ihren Staat für weniger gesichert halten. Letztere haben einen niedrigeren beruflichen und Bildungsstatus. Das heißt aber, daß Personen mit höherem Berufsstatus und entsprechend höherer Leistungsfähigkeit für sich selbst nicht nur mehr Sicherheit wahrnehmen, sondern sie auch höher schätzen. Sicherheitsbedürfnis, erlebte Sicherheit und berufliche Leistungsfähigkeit sind also keine Widersprüche, sondern gehen zusammen. Dieser Eindruck wird empirisch auch dadurch gefestigt, daß Personen mit hoher Sicherheit und hohem Sicherheitsbedürfnis Entfaltungsbedürfnisse wie die nach angemessenem Einsatz und Entwicklung ihrer Fähigkeiten relativ viel wichtiger einschätzen als diejenigen, deren Sicherheitsbedürfnisse nicht so gut befriedigt sind. Mit steigendem Lebensstandard und Sozialstatus, so kann man folgern, werden alle Bedürfnisse wichtiger - auch die Sicherheitsbedürfnisse. Aber diese scheinen eine Sättigungsgrenze zu erreichen, jenseits derer sie nur noch einen geringeren Zuwachs an Wichtigkeit haben, während die Entfaltungsbedürfnisse auf der Basis befriedigter Sicherheitsbedürfnisse verhältnismäßig viel wichtiger werden. Der Anspruch, seine Fähigkeiten entwickeln und etwas zu leisten, setzt also Sicherheit voraus.¹¹⁾

Die These, daß Wohlfahrtsstaat die Leistungsbereitschaft herabsetze, kann aber auch so verstanden werden, daß es nicht die Sicherheitskomponente, sondern die Umverteilungskomponente ist, die die leistungsfähigen Oberschichten als "Geber" vergrämt und leistungsmüde macht und die Unterschichten als "Nehmer" von eigenen Anstrengungen entbindet. Was die über hohe Steuern geschröpften leistungsfähigen Schichten mit hohem Einkommen angeht, so haben Untersuchungen zur Steuermentalität gezeigt¹²⁾, daß sie zwar bei zusätzlicher Belastung durch höhere Steuern verbal Unmut äußern und vorgeben, ihre Leistung senken zu wollen, daß aber eine solche Leistungsminderung allenfalls vorübergehend ist und daß sich die tatsächliche Leistung wieder auf einem früheren Niveau einpendelt: Im Kosten-Nutzen-Kalkül des Leistungshandelns spielen erlernte Leistungsnormen und nicht-geldliche Belohnungen eine größere Rolle als der Geldanreiz!

Dazu kommt, daß die Oberschichten im Vergleich zu den Unterschichten zwar weniger staatliche Aktivitäten, dafür aber erstaunlicherweise mehr "Sozialstaat" als Bereitsteller kollektiver Güter wollen: Sie sind zu einem weit größeren Teil als die Unterschichten (65 % gegenüber 39 %) dafür, daß a l l e - und nicht nur die Benutzer - zur Finanzierung staatlicher Leistungen beitragen. Ob sich demnach mit steigender Bildung und höherem Einkommen auch Gleichheitsdenken und Kollektivorientierung (entgegen der These von zunehmender Individualorientierung bzw. Eigennutzorientierung) ausbreiten - dies gehört zu den Forschungsfragen, auf die wir noch keine Antwort wissen. Wenn es so ist, daß Gleichheitswerte, wie andere Untersuchungen zeigen¹³⁾, und Sozialstaatsdenken in den oberen Schichten, besonders in der jungen Generation, wichtiger werden, dann kann eine stärkere Verwirklichung von Gleichheitsbemühungen über wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen nicht "Leistungsbereitschaft" herabsetzen - im Gegenteil!: Man arbeitet und leistet lieber in einer Gesellschaft, in der es auch den weniger Leistungsfähigen besser geht und in der ein größeres Maß an Gleichheit verwirklicht ist.

Dieser optimistischen Hypothese muß allerdings zunächst eine weniger optimistische für die Leistungsbereitschaft der Empfänger kollektiver Güter entgegengestellt werden. Wenn wir den Unter-

suchungen Glauben schenken dürfen, die für die Unterschichten mit wenig qualifizierten Berufen und geringer Ausbildung eine eher instrumentelle Einstellung zur Leistung und eine vorwiegende Orientierung an Geld-Belohnungen konstatieren, wenn also bei ihnen nicht-monetäre Anreize zur Leistung und ein Arbeitsethos weitgehend fehlen, dann kann die Neigung, "Geld ohne Arbeit" über das kollektive Gut der Arbeitslosenversicherung zu bekommen und die Arbeit, die wegen ihrer schlechten Qualität und ihres niedrigen Einkommens einen geringen Grenznutzen hat, aufzugeben, zunehmen. Eine Problemlösung dafür ist in der Aufwertung von Arbeitsinhalten und -anforderungen (nicht so sehr in der Humanisierung als in der Qualifizierung von Arbeit) und in der entsprechenden Ausbildung zu suchen.

4. Wohlfahrtsstaat und steigende Ansprüche

Wir wissen wenig über das Anspruchsverhalten gegenüber dem Staat. Aber eines wissen wir: Die höheren Ansprüche kommen nicht von den Unterschichten, sondern von den Mittel- und Oberschichten, denselben Schichten, die sich über zuviel Staat beklagen, die aber andererseits über Wahrnehmung, Fähigkeiten und Partizipationschancen verfügen, um ihre Ansprüche anzumelden¹⁴⁾. Liest man diese Information zusammen mit der oben erwähnten, daß nicht die Unterschichten, sondern die Mittel- und Oberschichten für das wohlfahrtsstaatliche Prinzip eintreten, daß alle - und nicht nur die Begünstigten - zur Finanzierung staatlicher Leistungen beitragen, dann kann man sich des Verdachts nicht erwehren, daß die Bessergestellten auch vom Wohlfahrtsstaat eher begünstigt werden und daß die Umverteilung über kollektive Güter Ungleichheit in der Gesellschaft nicht herabsetzt, sondern eher bestärkt.

Der Wohlfahrtsstaat ist nicht schuld an sozialer Ungleichheit, Unsicherheit und abweichenden Verhaltensweisen wie Selbstmord, Kriminalität, Sucht etc. Aber er macht sich dadurch verantwortlich, daß er den Anspruch auf sich nimmt, diese sozialen Probleme, die zu lösen ursprünglich in der Verantwortung der Individuen bzw. ihrer kleinen gewachsenen Kollektive lag, als soziale Probleme zu definieren, für die legitimerweise von Staats wegen

Mittel bereitgestellt werden m ü s s e n , wobei Erfolglosigkeit bei der Problemlösung zu einem Legitimationsproblem für den Wohlfahrtsstaat selbst wird. Erfolglosigkeit droht von zwei Seiten. Zum einen von der Seite zu knapper Mittel. Aber dies ist noch harmlos im Vergleich zu der Tragik, in die der Wohlfahrtsstaat gerät, weil es, soziologisch gesehen, prinzipiell unmöglich ist, Ziele wie Sicherheit, Gleichheit und Heilung von Devianz zu erreichen. Bei den Gütern, für die Gleichheit beansprucht oder versprochen wird, handelt es sich zum großen Teil, in der Terminologie Fred Hirschs¹⁵⁾, um positionale Güter, die, wie Positionen mit Entscheidungsbefugnis in Hierarchien und Ausbildungsplätze in Universitäten zwar vermehrt werden können, aber doch notwendigerweise immer knapp bleiben. So wird durch die Aktivitäten des Wohlfahrtsstaats Ungleichheit höchstens in der Weise verlagert, daß m e h r Leute begehrte Positionen und andere Güter bekommen - aber für die bleibenden Benachteiligten ist diese Art von Ungleichheit vielleicht umso drückender. Nimmt der Wohlfahrtsstaat die Ansprüche auf Abschaffung der Ungleichheit als legitim auf, dann m u ß er enttäuschen und scheitern.

Das gleiche stößt ihm zu, sofern aus dem Anspruch, der Wohlfahrtsstaat möge ein Netz aufspannen, um die aus dem Leistungsprozess der Normalität Herausfallenden aufzufangen, der Anspruch wird, er möge es durch vorbeugende Maßnahmen gar nicht erst zur Devianz und zu Notfällen kommen lassen. In einer solchen Forderung fällt die soziologische Einsicht Emile Durkheims, daß Gesellschaft ihre Devianz und ihre Opfer braucht, um ihre kollektiven Interessen und Normen an ihnen zu wetzen und sie dabei zu schärfen und zu v e r ä n d e r n , einem humanitären Anspruch zum Opfer, den keine Gesellschaft - und auch kein Wohlfahrtsstaat - erfüllen kann.

Die Probleme auf diese Weise benennen, heißt nicht, daß die Wohlfahrtsstaaten tatsächlich in aller Schärfe mit ihnen konfrontiert werden und in die von modernen soziologischen Kulturkritikern beschworene Legitimitätskrise geraten. Denn empirisch wissen wir tatsächlich nicht, wie weit die Ansprüche der Bürger an den Wohlfahrtsstaat gehen, ob sie steigende Tendenz

haben und ob sie soziologische Einsichten vermissen lassen. Der Forschung ist hier ein weites Feld eröffnet.

Auf der Suche nach handfest erhebbaren Indikatoren für Ansprüche gegenüber dem Wohlfahrtsstaat, stößt man auf die Aufwendungen für Krankheit (einschließlich Mutterschaft und Lohnersatz), die 1973 (in Preisen von 1970 in DM) je geschützte Person in den Niederlanden 1 186 und in Schweden 1 130 DM betrugen. Damit liegen diese beiden Länder an der Spitze von sechs Ländern in Europa, während die Aufwendungen in Großbritannien mit 456 DM besonders niedrig waren. Auch die Steigerungsraten zwischen 1968 und 1973 waren in Großbritannien mit 17 % am niedrigsten; in Schweden betrugen sie 32,5 %, in der Bundesrepublik 58,3 % und in den Niederlanden 88,1 %¹⁶⁾. Da aber gerade in Großbritannien und in Schweden Gesundheitssicherung am stärksten wohlfahrtsstaatlichen Charakter hat - mit einer staatlichen Beteiligung von 88 bzw. 69 % an den Gesamtkosten -, kann man nicht sagen, daß es die wohlfahrtsstaatliche Organisation ist, die das Problem der steigenden Ansprüche erzeugt. Steigende Ansprüche werden vielmehr im Gesundheitswesen durch die Organisation des Angebots hervorgerufen: Die Einzelleistungsvergütung für die Ärzte führt dazu, daß diese die therapeutischen und diagnostischen Möglichkeiten der ambulanten Behandlung voll ausschöpfen, während eine Kopfpauschale und ein Festgehalt für die Ärzte, wie in Großbritannien, die Aufwendungen niedrig hält. Die Aufwendungen für Krankheit entpuppen sich also bei näherem Hinsehen weniger als ein Indikator für die Ansprüche der Patienten als einer für die Ansprüche der Ärzte, sofern man diesen von Sanktionen unbehelligt einen organisatorischen Freiraum läßt.

An diesem Beispiel zeigt sich, daß die Probleme des Einschnitts in persönliche Freiheiten, der gefährdeten Leistungsbereitschaft und der steigenden Ansprüche letzten Endes weniger durch den Wohlfahrtsstaat selbst erzeugt sind und durch ihn erklärt werden können als durch spezielle Organisations- und Regelungsvorkehrungen in modernen Gesellschaften und letzten Endes durch die Entwicklungsgesetze, denen diese Gesellschaften auf dem Weg durch die Industrialisierung unterliegen. Die genannten Pro-

bleme auf den Wohlfahrtsstaat zurückzuführen, heißt zu kurz greifen - es sind die Probleme aller modernen Gesellschaften, die durch den Wohlfahrtsstaat als eine "intervenierende Variable" allenfalls verstärkt werden.

5. Probleme industrieller Gesellschaften - Wohlfahrtsstaat als Problemlösung

Makrosoziologisch lassen sich die Probleme moderner Industriegesellschaften - kapitalistischer wie sozialistischer - aus der Theorie sozialer Differenzierung ableiten. Im ökonomischen Bereich als dem "führenden" Sektor der Vergesellschaftung geht soziale Differenzierung als funktionale vor sich¹⁷⁾. Daß funktionale Differenzierung im ökonomischen System entwicklungsnotwendig ist, bedeutet nicht, daß sie parallel dazu auch in andern Teilsystemen zu beobachten ist. Im Familiensystem scheint Entwicklung im Gegenteil als funktionale Entdifferenzierung oder segmentäre Differenzierung abzulaufen, wobei zum Teil die Schäden, die funktionale Differenzierung im ökonomischen System anrichtet, kompensiert werden.

Die Folgeprobleme funktionaler Differenzierung des ökonomischen Systems sind, in einem Wort: wachsende Aufgliederung und Ungleichheit der Gesellschaft sowohl in der "Breite" als auch in der "Höhe". Dadurch entstehende Integrationsprobleme sollen hier nicht makrosoziologisch, sondern aus der Sicht der Betroffenen angedeutet werden. Der Einzelne erlebt Breitenwachstum und -gliederung im Vergesellschaftungsprozess,

- indem er seine sozialen Beziehungen auf immer mehr Leistungssysteme aufgliedern muß, die ihn aber nicht als ganze Person, sondern zunehmend nur als spezialisierten Leistungsproduzenten oder -konsumenten haben wollen (Spezialisierungsproblem);
- indem er Leistungen nicht mehr auf sich allein gestellt, sondern nur in Zusammenarbeit mit und Abhängigkeit von immer mehr anderen Personen erbringen und konsumieren kann (Abhängigkeitsproblem);
- indem er sich in immer größere und anonymere Sozialsysteme mit zentralen Entscheidungsinstanzen einordnen muß (Größen- und Zentralisierungsproblem).

Die damit einhergehende Veränderung in der Höhengliederung der Gesellschaft erlebt der Einzelne,

- indem er erfährt, daß seine eigenen spezialisierten Teilleistungen im Vergleich zu andern Teilleistungen ungleich wichtig und ungleich gut sind (Ungleichheitsproblem der Leistungen);
- indem er erfährt, daß die materiellen und immateriellen Belohnungen einschließlich Macht und Herrschaft ungleich verteilt sind - und zwar nicht immer entsprechend der Einschätzung, die er von der Wichtigkeit und Qualität der Leistung hat (Ungleichheitsproblem der Belohnungen bzw. Gerechtigkeitsproblem);
- indem das Risiko steigt, daß er veränderten Leistungsanforderungen nicht gewachsen ist und aus dem Leistungsprozess ausgeschlossen wird (Leistungsdruck als Problem mangelnder Leistungsfähigkeit bzw. Unsicherheitsproblem).

Wohlfahrtsstaat ist eine Problemlösung insbesondere für die beiden letzten Probleme: Die auf Leistungsungleichheiten beruhenden Ungleichheiten der Wohlfahrt, die sich aus dem reinen Markttausch ergeben würden, sollen durch staatliche Intervention zugunsten derjenigen abgemildert werden, die im Leistungsaustausch unterlegen sind. Und die Unsicherheit, im Vergesellschaftungsprozess als Leistungsprozess ins Hintertreffen zu geraten oder gar ausgeschlossen zu werden, soll ebenfalls verringert werden. Zumindest sollen ihre schlimmsten Folgen abgefangen werden.

6. Ungelöst: Das Problem der Größe

Das Folgeproblem des Wohlfahrtsstaats ist nicht, wie seine konservativen Kritiker meinen, daß bei der Korrektur des marktmäßigen Austauschs von Leistungen zuviel des Guten getan und daß die Freiheit und Bereitschaft zu Leistung angeknüpft wird, sondern: daß der Wohlfahrtsstaat für die Probleme der Breitengliederung der Gesellschaft keine Lösung weiß. Mehr noch: Er verschärft das Größen- und Zentralisierungsproblem, indem er "Sicherheit" und auch immaterielle Hilfen wie Beratung und Umschulung als kollektive Güter anbietet.

Je mehr Personen nun zur Verteilung des Risikos bzw. zum Leistungsbeitrag für die Kollektivgüter herangezogen werden, umso unwilliger leisten sie ihren Beitrag aus freien Stücken und umso mehr zeigen sie die Neigung, die Kollektivgüter in Anspruch zu nehmen, statt ihre individuelle Leistung im weitesten Sinn zu steigern. 18)

Diese Hypothese läßt sich theoretisch folgendermaßen begründen. Der Vergesellschaftungsprozess als Differenzierungsprozess bringt Personen mit dem Bewußtsein spezifischer individueller Leistungsfähigkeit und dem Anspruch, in Austauschprozessen dementsprechend individuell belohnt zu werden, hervor. Es läßt sich empirisch nachweisen - obwohl dies meines Wissens bisher nicht systematisch versucht wurde -, daß diese Eigenschaft von Personen, eigennützig oder eigeninteressiert zu denken, sich ausbreitet.

Eigennützige Personen sind in Austauschbeziehungen von Angesicht zu Angesicht, also in kleinen überschaubaren Gruppen leistungsbereit, denn ihre Leistung wird von andern erkannt und kontrolliert, und nur so kommen sie unmittelbar in den Genuß der Gegenleistung. In großen Gruppen dagegen, die Kollektivgüter erstellen, versucht sich das eigennützige Individuum vor Leistungsbeiträgen zu drücken, insofern sein Leistungsbeitrag schwer zu kontrollieren ist und es erwartet, auch ohne ihn vom Kollektivgut zu profitieren. Auch die übermäßige Inanspruchnahme des kollektiven Guts, etwa von Krankenversicherungsleistungen, ist schwer zu kontrollieren und wird nicht als ehrenrührig angesehen, weil sich der dem Kollektiv zugefügte Schaden auf so viele verteilt, daß er von niemand bemerkt wird.

Ob die These richtig ist, daß Leistungsbereitschaft und Anspruchsverhalten von der Größe sozialer Systeme - und nicht von deren wohlfahrtsstaatlichem oder nicht-wohlfahrtsstaatlichem Charakter - abhängen, läßt sich empirisch prüfen: In großen Versicherungen müßten die Versicherten unverschämter sein als in kleinen; in großen Gewerkschaften müßte die Beitrags-ehrlichkeit geringer sein als in kleinen; in großen Unternehmen müßte die Arbeitsmoral niedriger sein als in kleinen; in

großen Staaten müßte die Steuermoral schlechter sein als in kleinen usw.

Dies wird sich s o sicher nicht als richtig erweisen. Denn neben der Größe sozialer Systeme haben andere Bedingungen einen Einfluß auf Leistungsbereitschaft und Anspruchshaltung der Mitglieder. Diese Bedingungen sollen zum Schluß erwähnt werden, um die Lösungsmöglichkeiten für das Problem des Wohlfahrtsstaats anzudeuten, das sich als Problem der Erstellung von Kollektivgütern in großen Gruppen herausgeschält hat. Dabei muß die Frage Mancur Olsons, wie unter der Bedingung des eigen-nützigen Handelns die Bildung großer Gruppen möglich ist, im Hinblick auf den Wohlfahrtsstaat allerdings anders gestellt werden: Wie sind bei einer zwangsweise organisierten Großgruppe mit Zwangsbeiträgen - denn diese Gruppen sind ja in Form der staatlich unterstützten Kranken-, Alters-, Arbeitslosenversicherung etc. vorhanden - Leistungsbereitschaft insgesamt und Beitragsbereitschaft im besonderen aufrecht und Anspruchshaltung in Schranken zu halten?

Die einfachste Antwort verlangt eine "systematische Substitution des Eigeninteresses durch Perspektiven in Richtung gesellschaftlicher, genuin sozialer Interessen."¹⁹⁾ Dieser Lösungsvorschlag, auf eine Änderung der menschlichen Motivationsstruktur zielend, hat nicht die geringste Aussicht, Wirklichkeit zu werden. Nicht daß menschliche Motivationen als unveränderbar anzusehen wären. Indessen müßte man die Differenzierungsprozesse der Gesellschaft, in denen sich das Eigeninteresse über Jahrhunderte hinweg herausgebildet hat, rückgängig machen - eine absurde Vorstellung. Was man allenfalls anstreben und erreichen kann, ist die Einsicht darin, daß individuelle Interessen heute zu ihrer Realisierung kollektive Güter und eine kollektive Orientierung brauchen,²⁰⁾ aber auch von dieser Einsicht ist eine Veränderung unserer Motive und unseres Verhaltens in großen Organisationen nicht zu erwarten.²¹⁾

Auch der Vorschlag, über Partizipation Kontrollmöglichkeiten bei

den Entscheidungen und bei der Inanspruchnahme über kollektive Güter einzurichten, scheitert an der Größe von sozialen Systemen. Je größer ein soziales System, umso geringer die physische Möglichkeit der einzelnen Mitglieder, zu partizipieren; auch wenn man dieses Problem, etwa durch Computer, ausräumen könnte: umso geringer die Wirksamkeit des einzelnen Partizipationsbeitrages, wenn sich wirklich alle beteiligen würden.

Der dritte Vorschlag schließlich, die großen Systeme rigoros zu verkleinern, erkennt einerseits die Notwendigkeit, den tatsächlichen sozialen Verflechtungen mit ihren Vorteilen der Arbeitsteilung durch Großsysteme Rechnung zu tragen und übersieht andererseits, daß mit einer Verkleinerung etwa der Versicherungssysteme auch die Vorteile der breiten Streuung von Risiken verlorengehen und eine Verschlechterung der Wohlfahrt im Bereich der Sicherheit die Folge wäre.

Es bleiben letztlich zwei Möglichkeiten, um die nachteiligen Folgen großer Gruppen auf das Leistungs- bzw. Anspruchsverhalten der Mitglieder abzumildern. Zum einen eine Veränderung der Anreizstruktur oder der Belohnungsmechanismen, etwa in der Art, daß die Nichtbeanspruchung von Leistungen durch Beitragsrückerstattung ökonomisch belohnt wird. Zum andern eine Untergliederung der Großsysteme in Subsysteme, die so klein sind, daß sie Interaktionen mit direktem Austausch von Belohnungen und Bestrafungen ermöglichen und auf diese Weise Kontrollfunktionen für das Anspruchs- und Beitragsverhalten wahrnehmen können. Nur in solchen Kleinsystemen ist auch direkte Partizipation mit belohnendem Charakter möglich und wirksam. Die Subsysteme können bestenfalls, sofern bestimmte Bedingungen gegeben sind, zum Produzenten von Loyalität und Solidarität für die Großsysteme werden. Subsysteme, die ausreichend klein sind und hinreichend Spielraum für die Ausbildung informaler, also unbürokratischer Strukturen haben, können darüber hinaus Wohlfahrtsleistungen erbringen, die große Kollektive prinzipiell überhaupt nicht zur Verfügung stellen können: emotionale Wohlfahrt, wie sie etwa in Familien oder Freundschaften erzeugt wird.

Problemlösungen dieser Art erfordern Phantasie beim Entwerfen von Organisationskonzepten und Anreizsystemen. Das sind die wirklichen Probleme und Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates - aber es sind gerade keine spezifisch wohlfahrtsstaatlichen Probleme, sondern Probleme der Organisation moderner Gesellschaften schlechthin. Demgegenüber erweist sich das, was in der politischen Diskussion und in der an Legitimationsproblemen interessierten wissenschaftlichen Diskussion dem Wohlfahrtsstaat vielfach in die Schuhe geschoben wird, als Scheinproblem.

Anmerkungen:

- 1) Johann Behrens und Randolph Vollmer bin ich für Materialbeschaffung und Diskussionshilfe, durch die wesentliche Argumente geklärt wurden oder hinzugekommen sind, dankbar.
- 2) Aus der Regierungserklärung von Papens vom 3.6.1932, zitiert nach Eike Hennig, "Wohlfahrtsstaat", in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, München 1970, S. 478
- 3) Brockhaus Enzyklopädie, 17. völlig neu bearbeitete Auflage, Band 20, Wiesbaden 1964, S. 435f. Bezeichnenderweise wird der Wohlfahrtsstaat hier in die Nähe von totalitären Staaten und Diktaturen gerückt, obwohl es seine historische Eigentümlichkeit ist, daß er Daseinsvorsorge durch den Staat mit einem liberaldemokratischen und einem marktwirtschaftlichen System verbindet.
- 4) Hans-Peter Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek bei Hamburg, 1976, S. 169ff.
- 5) Eike Ballerstedt und Wolfgang Glatzer, Soziologischer Almanach, 3. erweiterte und neu bearbeitete Auflage, Frankfurt a.M./New York 1979, S. 487 und 496
- 6) H. Salowsky und J. Seffen, System und Kostenvergleich der Gesundheitssicherung in sechs europäischen Industriestaaten, Köln: Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland, 1976, S. 21
- 7) Walter Tacke, Das Lebensgefühl der Deutschen, noch unveröffentlichtes Manuskript 1979. Tacke zitiert aus der Kettering-Studie mit dem Titel "Human Needs and Satisfaction", die in 55 Ländern - mit Ausnahme der sozialistischen Staaten und einiger Staaten im Nahen Osten - durch die Gallup-Kette und das Emnid-Institut durchgeführt wurde. In den Antworten kommen sicherlich unterschiedliche Bedeutungen des Wortes "glücklich" in verschiedenen Sprach- und Kultursystemen zum Ausdruck. So fällt es den Amerikanern offenbar nicht schwer, sich als "happy" zu bezeichnen, während die Deutschen dem Zustand "Glück" eine Qualität bzw. einen Anspruch beimessen,

der nur selten verwirklicht werden kann. Trotzdem - darauf weisen auch die Antwortunterschiede in ein und demselben Sprachraum und die sprachlich weniger differenzierenden Zufriedenheitsfragen hin - zeigt sich, daß mit Fragen nach Glück und Zufriedenheit durchaus Unterschiede in der subjektiv empfundenen Wohlfahrt erfaßt werden können.

- 8) Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, New Jersey, 1977, S. 132
- 9) Eigene Berechnung aufgrund von Angaben im Statistischen Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1978
- 10) Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 690
- 11) Vgl. dazu Klaus Arzberger, Manfred Murck und Jürgen Schumacher, *Die Bürger. Bedürfnisse, Einstellungen, Verhalten*, Königstein 1979; Karl Otto Hondrich, *Bedürfnisse, Werte und soziale Steuerung*, in: H. Klages und P. Kmiecik (Hrsg.), *Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel*, Frankfurt 1979
- 12) Vgl. z.B. Günter Schmolders, *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft. Probleme der Finanzpsychologie*, Hamburg 1960, S. 127f.
- 13) Elisabeth Noelle-Neumann, *Werden wir alle Proletarier? Ungewöhnliche Wandlungen im Bewußtsein der Bevölkerung*, in: *DIE ZEIT*, Nr. 25, 13. Juni 1975
- 14) Klaus Arzberger u.a., a.a.O.
- 15) Fred Hirsch, *Social Limits to Growth*, London 1977
- 16) H. Salowsky und J. Seffen, a.a.O., S. 33
- 17) Es sind auch andere Formen von Vergesellschaftung bekannt und denkbar, in denen der politische Sektor die führende Rolle übernimmt, z.B. bei der Bildung von Imperien. Vergesellschaftung kann aber nur dauerhaft sein, wenn der ökonomische Sektor dann nachträglich die Führungsrolle übernimmt.
- 18) Mancur Olson, *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968
- 19) Hans-Peter Widmaier, a.a.O., S. 168
- 20) Fred Hirsch, a.a.O.
- 21) Viktor Vanberg, *Kollektive Güter und kollektives Handeln. Die Bedeutung neuerer ökonomischer Theorieentwicklungen für die Soziologie*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Heft 4, 1978, S. 668, hat in der Auseinandersetzung mit Widmaier, a.a.O., deutlich gemacht, wie wichtig es ist, in dieser Hinsicht zwischen Motiven, Verhalten und Handlungsbedingungen um Verhalten zu ändern, zu unterscheiden.